

Dictamen nº: **75/16**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Administración
Local y Ordenación del Territorio**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **12.05.16**

DICTAMEN del Pleno la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 12 de mayo de 2016, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3.f).c de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre recurso extraordinario de revisión promovido por D.^a C.R.A. contra la Orden 1940/2014, de 15 de octubre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la Orden de la citada Consejería de 10 de enero de 2013.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 15 de abril de 2016 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3.f).c. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el recurso de revisión citado en el encabezamiento.

Admitida a trámite dicha solicitud, se le asignó el número 160/16. La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal D.^a Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 12 de mayo de 2016.

SEGUNDO.- De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del dictamen, los que a continuación se relacionan:

- Por Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 10 de enero de 2013, se denegaba a D.^a C. la calificación urbanística solicitada para la puesta en marcha de una granja de gallinas ecológicas en las parcelas 46 del polígono 14 y 80 del polígono 17, paraje “El Cortijo”, en el municipio de Colmenar de Arroyo, en suelos clasificados como suelo no urbanizable sujeto a régimen normal, por hallarse afectados por el Decreto 36/2010, de 1 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se declara Zona Especial de Conservación (ZEC) el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) “Cuencas de los ríos Alberche y Cofio” y se aprueba el Plan de Gestión del Espacio Protegido Red Natura 2000 denominado “Cuencas y Encinares de los ríos Alberche y Cofio”, como zona B, en la que entre los usos y actividades compatibles, no se permiten las explotaciones ganaderas intensivas a excepción de las ya existentes.

- Contra la citada Orden se interpuso recurso de reposición y previos informes emitidos por la Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial de 4 de noviembre de 2013, de la Dirección General de Evaluación Ambiental de 8 de mayo de 2014 y de la Dirección General de Medio Ambiente de 8 de septiembre de 2014, se dictó la Orden 1940/2014, de 15 de octubre, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto.

- La Orden 1940/2014, de 15 de octubre, deniega la calificación urbanística al proyecto de granja avícola, por considerarse una explotación intensiva incompatible con la legislación sectorial contenida en el citado Decreto 36/2010 puesto que entre los usos y actividades permitidas en la zona B, no se permiten las explotaciones de ganadería intensiva, salvo las ya existentes.

Se notifica a la interesada el día 20 de octubre de 2014, significándole que agota la vía administrativa así como los recursos, que en su caso, pueda interponer.

- El Tribunal Supremo en Sentencia de 16 de octubre de 2014, dictada en el recurso 4077/2012 interpuesto por la asociación Ecologistas en Acción-Coda anula el Decreto 36/2010, de 1 de julio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se declara Zona Especial de Conservación (ZEC) el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) "Cuenca de los ríos Alberche y Cofio" y se aprueba el Plan de Gestión del Espacio Protegido Red Natura 2000 denominado "Cuencas y encinares de los ríos Alberche y Cofio".

- Mediante Resolución de 26 de noviembre de 2014, del Director General del Medio Ambiente, se publica el fallo de la Sentencia en el B.O.C.M. del día 16 de diciembre de 2014.

- El 18 de junio de 2015 la recurrente interpone recuso extraordinario de revisión alegando en síntesis, que la Orden desestimatoria del recurso de reposición no se ajusta a Derecho tras la publicación de la Sentencia del Tribunal Supremo, insistiendo en el carácter de explotación ganadera extensiva del proyecto presentado. Adjunta copia de la Sentencia, así como; un informe de la asociación ecologista Tresbolillo.

-El 7 de diciembre de 2015, aporta documentación complementaria: dictamen del Comité de agricultura ecológica de la Comunidad de Madrid, parte del articulado de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, Informe de la Asociación Ecologista Tresbolillo y un informe sobre la consideración del sistema de explotación en gallinas ecológicas.

- Previo informe de la Dirección General de Urbanismo de fecha 23 de octubre de 2015, de la Dirección General del Medio Ambiente el 25 de septiembre de 2015 y 21 de octubre de 2015, se emite informe propuesta por parte del Área de Recursos e informes, formulándose el 8 de febrero propuesta de orden de la Secretaría General Técnica por la que se desestima el recurso extraordinario de revisión, remitiéndose el expediente a esta Comisión Jurídica Asesora para la emisión de dictamen preceptivo.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen a solicitud del Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, legitimado para recabar dictamen de esta Comisión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La consulta es preceptiva a tenor del artículo 5.3.f).c de la Ley 7/2015: *“3 En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser*

consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos (...) f) expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid (...) sobre (...) c. recursos extraordinarios de revisión”.

Igualmente, la petición de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora viene impuesta por la propia normativa reguladora del recurso extraordinario de revisión, que se contiene en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), en concreto, en el Capítulo II, que lleva por rubrica “*recursos administrativos*”, y dentro de éste, en la Sección 4^a, que comprende los artículos 118 y 119. De este último se infiere el carácter preceptivo de la consulta al órgano consultivo autonómico al regular la posibilidad para el órgano que conoce del recurso de acordar motivadamente su inadmisión a trámite, “*sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado I del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales*”.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo viene considerando que la omisión del trámite de solicitud de dictamen del Consejo de Estado –u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo tiene– equivale a omisión total del procedimiento legalmente establecido, y determina que la resolución así dictada esté viciada de nulidad radical, trayendo consigo en consecuencia la necesidad de retroacción de actuaciones. Así se ha pronunciado, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2002 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4^a (RJ 2002/3696)

“Se alega en el único motivo articulado la infracción por aplicación indebida de lo dispuesto en los artículos 22.9 de la Ley de 22 de

abril de 1980, junto con la de los artículos 118 y 119 de la Ley 30/1992, en consonancia con lo resuelto por el Tribunal Constitucional con fecha 26 de noviembre de 1992 (...). Evidentemente los artículos 22.9 y 23 de la Ley 3/1980 continúan en vigor en virtud de la explícita declaración de constitucionalidad entonces efectuada, e incluso cabe afirmar que ha salido reforzada la intervención del correspondiente órgano consultivo –el de la Comunidad, o el propio o Consejo de Estado en su caso- tras la reforma de la Ley 30/1992 llevada a cabo en 13 de abril de 1999, puesto que al suprimir la necesidad de audiencia consultiva únicamente cuando se haga razonada declaración de inadmisión a trámite del recurso extraordinario de revisión en el supuesto del artículo 119.1 se está confirmando inequívocamente la obligatoriedad de solicitar dicho dictamen fuera de tan específico supuesto.

Consecuentemente, no cabe sostener que la falta de mención explícita de la necesidad de acudir al dictamen del Consejo de Estado (o del entonces inexistente órgano consultivo de la Generalidad) en los artículos 118 y 119 de la Ley 30/1992 pueda llevarnos a la conclusión que se pretende por la parte recurrente: la de que la audiencia del mismo en el recurso extraordinario de revisión no forma parte del régimen jurídico del procedimiento administrativo común. Entonces como ahora, ya fuere por aplicación del artículo 22.9 ya sea por virtud de lo dispuesto en el nuevo artículo 119.1 de la Ley 30/1992, la intervención del órgano consultivo en este tipo de recursos es ineludible”.

SEGUNDA.- El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por la misma persona que solicitó la calificación urbanística para la puesta en marcha de una granja de gallinas ecológicas. En ella concurre, pues, la condición de legitimada, en consecuencia, para la formulación del recurso.

El objeto del recurso sobre el que se dictamina lo constituye la Orden 1949/2014, de 15 de octubre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 10 de enero de 2013; siendo posible su revisión al ser un acto firme en vía administrativa.

El recurso se ampara en la causa segunda del artículo 118.1 de la LRJPAC *“que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”*.

En la tramitación del recurso, se han seguido los cauces establecidos en la mencionada LRJPAC. La interesada ha comparecido a efectos de tomar vista del expediente según consta en escrito de 13 de noviembre de 2015, ampliando el recurso extraordinario de revisión mediante escrito presentado el 7 de diciembre de 2012.

TERCERA.- Por lo que respecta al plazo de interposición del recurso, siendo invocada para la revisión, la causa segunda del artículo 118.1., el apartado 2 del mismo precepto establece un plazo de interposición del recurso de tres meses *“a contar desde el conocimiento de los documentos”*.

Si bien en el recurso extraordinario de revisión la reclamante no precisa el momento en el que tuvo conocimiento de la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2014, limitándose a señalar *“que, con posterioridad a la resolución que ahora es objeto del presente recurso, se ha tenido conocimiento de la publicación de nuevos y trascendentes documentos (...)”*, es lo cierto que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (en adelante, LJCA):

“2. La anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas. Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada. También se publicarán las sentencias firmes que anulen un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas”.

Y puesto que la citada Sentencia firme anulatoria del Decreto 36/2010, fue publicada en el B.O.C.M. del día 16 de diciembre de 2014, desplegando sus efectos generales o erga omnes a partir de esa fecha, la interposición del recurso extraordinario de revisión el día 18 de junio de 2015, se considera extemporánea.

CUARTA.- Sin perjuicio de lo hasta ahora expuesto, respecto al fondo de la pretensión deducida, se impone entrar a considerar si concurre o no, en el acto administrativo objeto de recurso, la concreta causa de revisión que se invoca, y cuya apreciación determinará la expulsión de dichos actos de la vida jurídica y el reconocimiento de la situación jurídica individualizada pretendida por la recurrente, que ha quedado suficientemente delineada en la exposición de los antecedentes fácticos del presente dictamen.

El recurso de revisión regulado en los artículos 118 y 119 de la LRJPAC es un medio de impugnación extraordinario en la medida en que sólo procede en los supuestos y por los motivos previstos en la Ley. Constituye un remedio específico frente a la normal eficacia de los actos administrativos firmes.

El carácter extraordinario de este recurso, en contraposición a los recursos administrativos ordinarios, obliga a una interpretación restrictiva de sus requisitos y motivos. En este sentido, encontramos abundante jurisprudencia, entre otras Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 2014 (RJ 2014/6804) que sostiene:

“Y es que, como antes decíamos, se trata de una vía revisoria excepcional, en la medida en que enfrenta el valor de la justicia con el principio de seguridad jurídica y, precisamente por su excepcionalidad, ha de ser interpretada con estricta sujeción a las causas que dan lugar a ella, sin que, por ello, puedan tener cabida en ese concepto aquellos supuestos de sentencias judiciales que interpretan el ordenamiento jurídico aplicado por la resolución administrativa impugnada de modo distinto a como ella lo hizo”.

En coherencia con el carácter extraordinario del recurso de revisión, la ley ha tasado las causas por las que cabe interponerlo y ha delimitado los actos susceptibles de este recurso. La recurrente invoca la causa prevista en el apartado 2º del artículo 118.1, con arreglo al cual cabe el recurso extraordinario de revisión cuando *“aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”.*

Ocurre sin embargo, que en el caso que nos ocupa, la Orden 1940/2014, de 15 de octubre, notificada a la recurrente el día 20 de octubre de 2014, fue dictada en base a la legislación existente y vigente en ese momento, como lo era el Decreto 36/2010, que fue anulado por el Tribunal Supremo en sentencia de 16 de octubre de 2014, publicada en el B.O.C.M. de 16 de diciembre de 2014.

En la resolución recurrida en revisión no se evidencia error alguno, no solamente por el hecho de que fue dictada de acuerdo con la legislación vigente al momento de dictarse, sino porque de conformidad con lo previsto en el artículo 73 de la LJCA: *“Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente”.*

En mérito de cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Inadmitir por extemporáneo el recurso extraordinario de revisión presentado contra la Orden 1940/2014, de 15 de octubre, sin perjuicio de que en cuanto al fondo del asunto proceda su desestimación.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 12 de mayo de 2016

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 75/16

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid